

# FINANSOWANIE OCHRONY PRZYRODY W LASACH PAŃSTWOWYCH W POLSCE NA TLE ROZWIĄZAŃ W INNYCH KRAJACH EUROPEJSKICH

*Adam Kaliszewski*

Streszczenie. W artykule omówiono zakres, najważniejsze źródła i zasady finansowania ochrony przyrody w lasach państwowych w Polsce i wybranych krajach europejskich. Przedmiotem porównania są jednostki organizacyjne mające odmienną formę organizacyjno-prawną: Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, Gospodarstwo Sachsenforst w Saksonii, posiadające atrybuty administracji państwowej, Przedsiębiorstwo Bayerische Staatsforsten w Bawarii, będące zakładem prawa publicznego, spółka akcyjna Österreichische Bundesforste AG w Austrii oraz przedsiębiorstwo Metsähallitus w Finlandii. W podsumowaniu zaproponowano kierunki zmian w zakresie finansowania ochrony przyrody w Lasach Państwowych.

**Słowa kluczowe:** finansowanie ochrony przyrody, lasy państwowe, dotacje, polityka leśna

## FINANCING THE CONSERVATION OF NATURE IN NATIONAL FORESTS IN POLAND BASED ON SOLUTIONS IN OTHER EUROPEAN COUNTRIES

Abstract. The article discusses the range, the most important sources and principles of financing of the nature conservation in state forests in Poland and selected European countries. The comparison subjects are organizational units with a different organizational and legal form: State Forests National Forest Holding, Sachsenforst farm in Saxony, with the attributes of the state administration, Bayerische Staatsforsten company in Bavaria, which is the public law establishment, a limited company Österreichische Bundesforste AG in Austria and in the enterprise Metsähallitus Finland. In summary, there are proposed directions of changes in financing conservation in the State Forests.

Keywords: financing of nature conservation, national forests, subsidies, forest policy

## Wstęp

Z uwagi na konkurencyjność, a w skrajnych wypadkach nawet wzajemne wykluczenie się dwóch funkcji leśnictwa – produkcji drewna i ochrony przyrody, intensyfikacja działań ochronnych pociąga za sobą negatywne skutki ekonomiczne dla gospodarki leśnej, wynikające zarówno z utraty potencjalnych dochodów, jak i wzrostu kosztów gospodarowania w lasach. Publiczny charakter funkcji ochronnych lasu, mających cechy dóbr publicznych, sprawia, że nie istnieje na nie rynek umożliwiający wycenę i sprzedaż, mimo ich potencjalnie dużej wartości. Ponieważ korzyści z zachowania różnorodności biologicznej czerpie całe społeczeństwo, wśród ekonomistów, z laureatem Nagrody Nobla Josephem Stiglitzem na czele, powszechne jest przekonanie, że obowiązek zapewnienia realizacji dóbr publicznych spoczywa na państwie, które tworząc strukturę instytucjonalną oraz posługując się określonym zestawem instrumentów, w tym instrumentów ekonomicznych, skłania lub motywuje posiadaczy lasów, w tym zarządców lasów publicznych, do podejmowania określonych działań mających na celu zachowanie i ochronę dziedzictwa przyrodniczego (por. Stiglitz 2004).

Stosowany obecnie w Polsce system finansowania ochrony przyrody w lasach wprowadzony został na początku lat 90. XX wieku, u progu zmian spowodowanych nową sytuacją polityczną i gospodarczą państwa. Mimo głębokich przemian społeczno-ekonomicznych, instytucjonalnych i kulturowych, związanych m.in. z szybkim rozwojem gospodarczym kraju, członkostwem w Unii Europejskiej i wzrastającą świadomością ekologiczną społeczeństwa, w ciągu blisko dwudziestu lat zestaw instrumentów i zakres ich stosowania nie doznał żadnej istotnej modyfikacji. Z tego powodu zasadne wydaje się rozpoznanie rozwiązań funkcjonujących w tej dziedzinie w innych krajach europejskich i odniesienie uzyskanych wyników do sytuacji w Polsce.

## Cel i zakres referatu

W opracowaniu porównano rozwiązania dotyczące finansowania ochrony przyrody w lasach państwowych w Polsce i wybranych krajach europejskich oraz wskazano racjonalne kierunki zmian w tym obszarze w naszym kraju. W pracy omówiono zakres, najważniejsze źródła i zasady finansowania ochrony przyrody w lasach państwowych w Polsce i wybranych krajach europejskich: w Niemczech (na przykładzie Saksonii i Bawarii), Austrii oraz w Finlandii. Ze względu na warunki geograficzno-przyrodnicze oraz społeczno-gospodarcze analizowane kraje należą do trzech, z sześciu wyróżnianych, regionów na obszarze Europy: środkowoeuropejskiego (Polska i Austria), zachodnioeuropejskiego (Niemcy) oraz północnoeuropejskiego (Finlandia). Polska, z uwagi na położenie geograficzne oraz tradycje leśnictwa, w znacznym stopniu zbliżona jest do regionu zachodniego, a w mniejszej mierze – do północnego (por. MCPFE 2007). Mimo zbliżonych do polskich

uwarunkowań przyrodniczo-gospodarczych w leśnictwie analizowanych krajów występują istotne różnice, dotyczące m.in. struktury własnościowej i znaczenia poszczególnych form własności lasów, form organizacyjno-prawnych podmiotów prowadzących gospodarkę leśną w lasach państwowych oraz organizacji realizacji zadań ochronnych przez lasy państwowe, co zadecydowało o wyborze. Występujące zróżnicowanie pozwala na przedstawienie bogactwa rozwiązań prawno-organizacyjnych w zakresie ochrony przyrody w lasach państwowych w poszczególnych krajach.

## Ogólna charakterystyka omawianych krajów

Omawiane kraje są bardzo zróżnicowane, zarówno pod względem powierzchni i liczby ludności, jak również lesistości, wielkości zasobów drzewnych oraz znaczenia leśnictwa w gospodarce (tab. 1).

**Tab. 1.** Podstawowe informacje o analizowanych krajach, ich lasach i leśnictwie (dane za 2007 r., o ile nie wskazano inaczej)

*Table 1. Basic information about the analyzed countries, their forests and forestry (data for 2007, unless otherwise indicated)*

Wyszczególnienie	Polska	Saksonia	Bawaria	Austria	Finlandia
Informacje ogólne					
Powierzchnia kraju	312,7 tys. km <sup>2</sup>	18,4 tys. km <sup>2</sup>	70,6 tys. km <sup>2</sup>	19,2 tys. km <sup>2</sup>	390,9 tys. km <sup>2</sup>
Liczba mieszkańców	38,1 mln	4,2 mln	12,5 mln	1,6 mln	5,3 mln
Gęstość zaludnienia	122 os./km <sup>2</sup>	229 os./km <sup>2</sup>	177 os./km <sup>2</sup>	83 os./km <sup>2</sup>	14 os./km <sup>2</sup>
Informacje o lasach i leśnictwie					
Powierzchnia lasów	9 049 tys. ha	518 tys. ha	2 463 tys. ha	764,0 tys. ha	20 150 tys. ha
Lesistość kraju	28,9%	28,2%	34,9%	39,4%	67,3%**
Powierzchnia lasów na 1 mieszkańca	0,24 ha	0,12 ha	0,20 ha	0,48 ha	4,30 ha
Zapas drewna na pniu w korze	1 646 mln m <sup>3*</sup>	126 mln m <sup>3</sup>	979 mln m <sup>3</sup> (2002)	217 mln m <sup>3</sup>	2 068 mln m <sup>3</sup>
Średnia zasobność drzewostanów	236 m <sup>3</sup> /ha*	262 m <sup>3</sup> /ha	403 m <sup>3</sup> /ha (2002)	298 m <sup>3</sup> /ha (2002)	103 m <sup>3</sup> /ha
Struktura własnościowa lasów	państwowe – 81,2% prywatne – 17,9% gminne – 0,9%	federalne – 5,1% krajowe – 38,9% korporacyjne – 7,9% kościelne – 2,2% prywatne – 45,3% inne – 0,6%	federalne – 2% krajowe – 30% korporacyjne – 11% prywatne – 57%	federalne – 10,5% korporacyjne – 5,0% prywatne – 84,5%	państwowe – 33,8% prywatne – 53,4% przemysłowe – 7,8% inne – 5,0%
Udział leśnictwa w PKB	0,37%	0,08%***	0,08%***	0,85%****	1,8%

\* Dotyczy lasów w zarządzie Lasów Państwowych; \*\* Udział w powierzchni lądowej; \*\*\* Dotyczy całej Republiki Federalnej Niemiec; dane dla 2005 r.; \*\*\*\* dane dla 2008 r.

Opracowanie własne na podstawie: Polska – GUS 2008a i 2008b; Saksonia – SMUL 2008, Statistisches Bundesamt 2008; Bawaria – StMLF 2008, Statistisches Bundesamt 2008; Austria – Statistik Austria 2008 i 2009; Finlandia – Statistics Finland 2007, METLA 2008

Przedstawione w tab. 1 zestawienie ma charakter uzupełniający i służy zarysowaniu ogólnego kontekstu, w jakim funkcjonują lasy państwowe w opisywanych krajach. Warto zauważyć, że na tle analizowanych państw Polska jest krajem dużym, zamieszkiwanym przez największą liczbę ludności, jednakże charakteryzującym się średnią gęstością zaludnienia. Lesistość kraju jest stosunkowo niska, podobnie jak powierzchnia lasów przypadających na jednego mieszkańca. Polska posiada duże zasoby drewna na pniu, co wynika zarówno z dużej powierzchni lasów, jak i zasobnych drzewostanów. Struktura własnościowa lasów jest tu wyjątkowa: dominują lasy państwowe, a lasy prywatne i komunalne zajmują poniżej 1/5 powierzchni. Relatywnie niewielki jest udział leśnictwa w produkcji krajowym brutto.

## Formy organizacyjno-prawne lasów państwowych

W Polsce lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa, z wyjątkiem lasów będących w zarządzie parków narodowych, lasów wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz będących w użytkowaniu wieczystym na mocy odrębnych przepisów, zarządza Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe (Lasy Państwowe, PGLLP). W ramach sprawowanego zarządu Lasy Państwowe prowadzą gospodarkę leśną, gospodarują gruntami i innymi nieruchomościami oraz ruchomościami związanymi z gospodarką leśną, a także prowadzą ewidencję majątku Skarbu Państwa oraz ustalają jego wartość (Uol 1991). Pod koniec 2007 r. w zarządzie PGLLP znajdowało się 7595,3 tys. ha gruntów, w tym 7259,4 tys. ha lasów, co stanowiło 78,0% powierzchni wszystkich lasów w Polsce (GUS 2008a).

Lasy Państwowe są jednostką organizacyjną niemającą osobowości prawnej, jednakże posiadają znaczną autonomię w działaniu, co przejawia się m.in. odrębnością organizacyjną i własnym kierownictwem (odrębność od struktur administracji publicznej) oraz samodzielnością gospodarczą i finansową, czego wyrazem jest prowadzenie działalności na zasadzie samodzielności finansowej i pokrywanie kosztów działalności z własnych przychodów oraz związane z tym sporządzanie przez jednostki organizacyjne Lasów Państwowych własnych planów finansowo-gospodarczych. Lasami Państwowymi kieruje Dyrektor Generalny Lasów Państwowych, który wykonuje swoje zadania przy pomocy 17 dyrektorów regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych. Na obszarze nadleśnictwa gospodarkę leśną prowadzi samodzielnie nadleśniczy na podstawie planu urzędzenia lasu. W 2007 r. w strukturze Lasów Państwowych funkcjonowało 430 nadleśnictw. Nadzór nad PGLLP sprawuje minister środowiska (Uol 1991, PGLLP 2008a).

Funkcjonujące od początku 2006 r. w Saksonii Państwowe Gospodarstwo Sachsenforst (niem. Staatsbetrieb Sachsenforst; dalej też: Sachsenforst lub SBS) jest zdecentralizowaną jednostką organizacyjną, nieposiadającą osobowości prawnej i pod

tym względem pozostającą w ścisłym związku z administracją kraju związkowego. Gospodarstwo ma dużą samodzielność gospodarczą, wyrażającą się m.in. w sporządzaniu własnego planu gospodarczego, obejmującego plan wyników, finansowy, inwestycji i etatów (stanowisk). Z budżetem landu powiązane jest wynikiem netto swojej działalności, tj. osiągnięte przychody po pomniejszeniu o koszty ich uzyskania, zasilają (netto) budżet kraju związkowego. Na realizację swoich zadań gospodarstwo otrzymuje dofinansowanie z budżetu Saksonii (SäHO 2001, VwVSBS 2008).

Sachsenforst ma także dużą samodzielność organizacyjną, czego wyrazem jest organizacyjna odrębność od administracji kraju związkowego. W skład gospodarstwa wchodzi kierownictwo (jednostka centralna), 12 okręgów leśnych, dzielących się na 223 rewiry, w tym 126 rewirów lasów państwowych oraz 97 rewirów lasów prywatnych i korporacyjnych (SMUL 2008). Na czele SBS stoi Kierownik, reprezentujący gospodarstwo we wszystkich sprawach dotyczących działalności tej jednostki. Organem nadzorczym gospodarstwa jest Rada Zarządzająca, sprawująca nadzór nad działalnością gospodarstwa, podejmująca decyzje w zasadniczych sprawach dotyczących prowadzonej przez SBS działalności oraz doradzająca kierownictwu (VwVSBS 2008). W dniu 31 grudnia 2007 roku w zarządzie Sachsenforst było 201,5 tys. ha gruntów leśnych, co stanowiło 38,9% wszystkich lasów w Saksonii (SMUL 2008).

W Bawarii od 2005 r. realizację zadań gospodarczych w lasach krajowych powierzono przedsiębiorstwu Bayerische Staatsforsten (niem. Bayerische Staatsforsten AöR, dalej też BSf). Przedsiębiorstwo posiada osobowość prawną i funkcjonuje jako zakład prawa publicznego, wyodrębniony z administracji pod względem organizacyjnym, gospodarczym i prawnym (StFoG 2005). Forma organizacyjno-prawna zakładu prawa publicznego zbliżona jest do spółki akcyjnej, z tą różnicą, że pozostaje wyłączną własnością państwa (Kłoczek 2006). BSf posiada prawo do bezpłatnego użytkowania gruntów państwowych, przekazanych w zarząd przez kraj związkowy. Prawny nadzór nad przedsiębiorstwem sprawuje Ministerstwo Rolnictwa i Lasów (StFoG 2005). W zarządzie BSf znajduje się około 720 tys. ha lasów państwowych (tj. ok. 30% wszystkich lasów Bawarii) oraz 85 tys. ha innych gruntów. Zadania gospodarcze przedsiębiorstwa realizowane są przez 41 gospodarstw leśnych, podzielonych na 370 rewirów. Na czele każdego gospodarstwa stoi kierownik, będący przełożonym pracowników biura gospodarstwa, obsługi technicznej oraz pracowników rewirów (BSf 2008).

Bayerische Staatsforsten działa w oparciu o własny statut, zatwierdzany przez Ministerstwo Rolnictwa i Lasów, określający m.in. jego zadania i zakres jego działalności, strukturę organizacyjną oraz sposób prowadzenia księgowości. BSf realizuje swoje zadania na zasadach handlowych i pokrywa koszty działalności z wygospodarowanych dochodów. Część osiąganą corocznie przez przedsiębiorstwo nadwyż-

ki po odprowadzeniu podatku i odpisie na fundusz rezerwowany jest odprowadzana do budżetu krajowego. Organami przedsiębiorstwa są Zarząd, Rada Nadzorcza oraz Komitet Doradczy, reprezentujący interesy społeczne w kwestiach związanych z zagospodarowaniem lasów państwowych i gospodarką łowiecką. Doradza on Radzie Nadzorczej i może składać własne wnioski, a w jego skład wchodzi przedstawiciele m.in. różnych frakcji parlamentu krajowego, bawarskich organizacji gospodarczych, społecznych i ochrony przyrody oraz właścicieli lasów (StFoG 2005).

Zagospodarowanie austriackich lasów federalnych powierzono spółce akcyjnej Österreichische Bundesforste (ÖBf AG). Przedsiębiorstwo gospodaruje na obszarze 516,5 tys. ha lasów (tj. około 15% powierzchni leśnej Federacji), 29,6 tys. ha łąk, pastwisk i obszarów alpejskich (obszary drugorzędne pod względem produktywności) oraz 314,3 tys. ha wód oraz terenów podmokłych i nieproduktywnych (ÖBf 2005).

Spółka akcyjna została utworzona w 1997 r. w wyniku przekształcenia tzw. gospodarstwa federalnego Austriackie Lasy Federalne (niem. Wirtschaftskörper „Österreichische Bundesforste“). Zarządzany przez ÖBf AG majątek nieruchomy stanowi własność Federacji, a dochody z jego sprzedaży są przeznaczane na kupno nowych nieruchomości lub na modernizację już posiadanych. Prawa do akcji strzeże federalny minister rolnictwa, leśnictwa, środowiska i gospodarki wodnej, a wyłącznym akcjonariuszem jest Federacja. Österreichische Bundesforste AG zobowiązane są do osiągania możliwie najlepszych wyników gospodarczych produkcji i wykorzystania drewna, użytków ubocznych i ewentualnie dalszego ich przerobu, a także realizacji umów dotyczących działań ochronnych i zagospodarowania turystycznego w parkach narodowych Donau-Auen oraz Kalkalpen. Organami spółki Österreichische Bundesforste są Zarząd i Rada Nadzorcza. Uprawnienia Federacji dotyczą powoływania i odwoływania Rady Nadzorczej, co stanowi to jeden z instrumentów realizacji przez spółkę interesów publicznych (BForstG 1996, Klocek 2006).

Zagospodarowanie fińskich lasów państwowych prowadzi państwowe przedsiębiorstwo Metsähallitus, działające pod nadzorem Ministerstwa Rolnictwa i Leśnictwa. Metsähallitus pełni również funkcje organu administracji publicznej w odniesieniu m.in. do ochrony przyrody i w tym zakresie podlega Ministerstwu Środowiska. Zadania gospodarcze przedsiębiorstwo realizuje na zasadzie samodzielności finansowej, jednakże na realizację działań nierentownych może uzyskać dotacje z budżetu państwa. W swojej działalności jest ono zobowiązane do ochrony i wzbogacania różnorodności biologicznej oraz uwzględniania wymogów rekreacyjnego zagospodarowania obszarów leśnych w swoim zarządzie oraz wspierania zatrudnienia (tzw. zobowiązania społeczne; MA 2004).

Metsähallitus zarządza gruntami i wodami państwowymi o łącznej powierzchni ok. 12,5 mln ha, w tym blisko 5,3 mln ha lasów, co stanowi 26% powierzchni leśnej kraju. Działalność gospodarcza przedsiębiorstwa realizowana jest przez 7 osobnych jednostek tworzących holding, prowadzących m.in. zagospodarowanie lasów państwowych oraz marketing i sprzedaż drewna, usługi z zakresu turystyki oraz sprzedaż zezwoleń łowieckich i rybackich, obrót nieruchomościami, głównie z działkami rekreacyjnymi, produkcję i sprzedaż sadzonek oraz pozyskanie i sprzedaż nasion (Metsähallitus 2008). Na czele Metsähallitus stoi mianowana przez Radę Ministrów Rada Dyrektorów, do której zadań należy m.in. określanie zakresu działalności gospodarczej przedsiębiorstwa oraz podejmowanie decyzji w sprawach związanych z zakresem i finansowaniem zadań administracji publicznej, a także w innych sprawach ważnych dla funkcjonowania holdingu. Przedsiębiorstwem kieruje Dyrektor Generalny (MA 2004).

## Zadania ustawowe w zakresie ochrony przyrody

Przepisy prawne we wszystkich omawianych krajach nakładają na lasy państwowe szczególne zadania w zakresie realizacji funkcji społecznych i środowiskowych lasu, w tym zachowania i ochrony przyrody. Dodatkowe obciążenia lasów państwowej własności wynikają z ich szczególnej roli w zapewnieniu i realizacji dóbr publicznych, których dostarczanie jest jednym z obowiązków państwa. W omawianych krajach zastosowane zostały dwa zasadniczo odmienne podejścia do zaangażowania jednostek lasów państwowych w działalność związaną z ochroną przyrody:

- nałożenie na podmioty zarządzające lasami państwowymi dodatkowych zadań z zakresu zagospodarowania i ochrony zasobów leśnych (Polska, Bawaria, Austria),
- włączenie podmiotów zarządzających lasami państwowymi do struktur publicznej administracji ochrony przyrody, w wyniku czego realizują one również zadania organów administracji ochrony przyrody (Saksonia, Finlandia).

Zakres szczególnych obowiązków z dziedziny ochrony przyrody, powierzony Państwowemu Gospodarstwu Leśnemu Lasu Państwowe, obejmuje:

- zarządzanie lasami, gruntami i innymi nieruchomościami Skarbu Państwa położonymi w obrębie rezerwatów przyrody oraz wykonywanie zabiegów ochronnych określonych w planie ochrony lub zadaniach ochronnych dla rezerwatów przyrody, uwzględnionych w planach urządzenia lasu,
- sporządzanie, po uzgodnieniu z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska, projektów planów ochrony dla rezerwatu przyrody na zarządzanych przez siebie gruntach,
- realizację zadań w zakresie ochrony przyrody, zgodnie z ustaleniami planu ochrony parku krajobrazowego, uwzględnionymi w planie urządzenia lasu,
- wykonywanie zadań w zakresie ochrony przyrody na obszarach Natura 2000,



będących w zarządzie Lasów Państwowych, zgodnie z ustaleniami planu zadań ochronnych lub planu ochrony dla obszaru Natura 2000, uwzględnionymi w planie urządzenia lasu (Uol 1991, Uop 2004).

Powierzchnia poszczególnych form ochrony przyrody w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe w 2007 r. przedstawiała się następująco: rezerwy przyrody – 118,0 tys. ha (tj. 1,63% powierzchni w zarządzie PGLLP), użytki ekologiczne – 28,1 tys. ha (0,39%), stanowiska dokumentacyjne – 1,3 tys. ha (0,02%), zespoły krajobrazowo-przyrodnicze – 32,8 tys. ha (0,45%), obszary specjalnej ochrony ptaków – ok. 1,5 mln ha (20,5%), specjalne obszary ochrony siedlisk – ok. 1 mln ha (13,2%), strefy ochronne dla wybranych gatunków zwierząt – 159,3 tys. ha, w tym 38,2 tys. ha ochrony ścisłej (odpowiednio 2,19% i 0,53%). Ponadto na obszarze Lasów Państwowych znajdowało się 10,8 tys. pomników przyrody, a lasy wchodziły w skład 120 parków krajobrazowych i 402 obszarów chronionego krajobrazu. Lasy ochronne stanowiące ostoje zwierząt zajmowały powierzchnię 75,9 tys. ha (1,0% powierzchni PGLLP), a uznane za cenne pod względem przyrodniczym – kolejne 50,7 tys. ha, tj. 0,7% powierzchni (PGLLP 2008a, GUS 2008a).

Zgodnie z przepisami bawarskiej ustawy leśnej, lasy państwowe mają służyć w szczególnej mierze dobru ogółu i być zagospodarowane zgodnie z zasadą trwałości (BayWaldG 2005). Przedsiębiorstwo Bayerische Staatsforsten zobowiązane jest do zagospodarowania lasów państwowych zgodnie z zasadami trwałej gospodarki leśnej, uwzględniającej w szczególnej mierze wymogi ochrony przyrody i krajobrazu oraz gospodarki wodnej. Oprócz produkcji drewna i innych produktów leśnych, BSF ma obowiązek zabezpieczania i poprawy realizacji funkcji ochronnych i rekreacyjnych oraz różnorodności biologicznej, a także świadczenia szczególnych usług dla dobra ogółu (niem.: Gemeinwohlleistungen), do których należy m.in. poprawa stanu i pielęgnowanie lasów ochronnych, przywracanie naturalnego stanu obszarów bagiennych, wytyczanie ścieżek rowerowych i szlaków turystycznych w lasach oraz tworzenie i utrzymanie sieci biotopów (StFoG 2005).

Łączna powierzchnia obszarów chronionych w zarządzie Bayerische Staatsforsten wynosi około 233,9 tys. ha, tj. 29,1% ogólnej powierzchni w zarządzie przedsiębiorstwa (bez obszarów ochrony krajobrazowej). Rezerwy przyrody zajmują w sumie 69,1 tys. ha (8,6% powierzchni w zarządzie BSF), leśne rezerwy przyrody – 6,2 tys. ha (0,8%), a obszary Natura 2000 – 231,7 tys. ha (28,8%) (BSF 2008).

Do obowiązków spółki Österreichische Bundesforste AG w zakresie ochrony i zachowania środowiska przyrodniczego należy realizacja zadań na terenach należących do Federacji, położonych w granicach dwóch parków narodowych: Donau Auen (znajdującego się na obszarze Dolnej Austrii i Wiednia) oraz Kalkalpen (leżącego w Górnej Austrii). Ponadto przedsiębiorstwo jest zobowiązane do ochrony interesów publicznych na obszarach ekologicznie wrażliwych lub szczególnie cen-



nych oraz w odniesieniu do pomników przyrody, jak również do uczestniczenia w tworzeniu i utrzymaniu parków narodowych oraz innych obszarów chronionych na mocy stosownych ustaw krajów związkowych (BForstG 1996). Jednym ważnych zadań jest także współpraca spółki z rządem krajowym w zakresie utworzenia położonego w Dolnej Austrii Parku Biosfery Wienerwald (co miało miejsce w 2006 roku) i realizacji zadań ochronnych na jego obszarze (NÖBpWG 2006). Poza wyznaczeniem stref ścisłej ochrony na gruntach federalnych, przedsiębiorstwo świadczy na obszarze Parku Biosfery liczne usługi z zakresu ochrony przyrody, edukacji ekologicznej oraz obsługi ruchu turystycznego, do których należą m.in.: nadzór nad obszarem parku oraz działalność informacyjna dla odwiedzających, realizacja projektów z zakresu ochrony przyrody, tworzenie i utrzymanie infrastruktury turystycznej, wspieranie badań i monitoring przyrodniczego oraz popularyzacja wiedzy o parku (ÖBf 2007).

Według danych z 2002 roku łącznie 45% powierzchni (tj. 387,5 tys. ha) gruntów zarządzanych przez spółkę Österreichische Bundesforste AG było objętych przynajmniej jedną z form ochrony przyrody. Rezerwaty przyrody wyznaczono na powierzchni 124,9 tys. ha, co stanowiło 14,5% powierzchni zarządzanej przez spółkę, a granicach parków narodowych znajdowało się 49,8 tys. ha gruntów (5,8% powierzchni). Obszary chronionego krajobrazu obejmują 166,9 tys. ha, tj. 19,4% powierzchni, natomiast parki natury – 9,2 tys. ha (1,1% arealu), a pozostałe formy ochrony przyrody – 36,7 tys. ha (tj. 4,2% powierzchni). Około 80 tys. ha gruntów w zarządzie ÖBf AG (tj. 9,2% całkowitej powierzchni) stanowią obszary objęte ochroną ścisłą (ÖBf 2007). Obszary Natura 2000 wyznaczono na 220,2 tys. ha gruntów w zarządzie przedsiębiorstwa, co stanowi 25,6% jego całkowitego arealu (a w Dolnej Austrii sięga ponad 75%; Plattner 2006).

Zadaniem Państwowego Gospodarstwa Sachsenforst jest realizacja funkcji służących w szczególnej mierze dobru ogólnemu, a zagospodarowanie lasów krajowych powinno dostarczać jak największą w danych warunkach siedliskowych ilość wysokowartościowego drewna, przy zachowaniu funkcji ochronnych i rekreacyjnych (SächsWaldG 1992). Ponadto Sachsenforst pełni funkcję Urzędu ds. Dużych Obszarów Chronionych, będącego jednym z 13 okręgów leśnych działających w strukturze gospodarstwa. Specyfika urzędu polega na połączeniu w nim zadań specjalistycznego urzędu (organu władzy) ochrony przyrody, organu władzy leśnej dla dużych obszarów chronionych i terenów przyległych, a także jednostki prowadzącej gospodarkę leśną w lasach nie objętych ochroną ścisłą lub częściową (VNatParkReg 2003). Urząd ds. Dużych Obszarów Chronionych bezpośrednio zarządza rezerwatami przyrody oraz nadzoruje działalność wydzielonych jednostek administracyjnych zarządzających parkiem narodowym i rezerwatem biosfery. Nadzór nad jednostką sprawuje Ministerstwo Środowiska i Rolnictwa (SächsNatSchG 2007). Obszar działalności Urzędu ds. Dużych Obszarów Chronionych obej-

muje Park Narodowy Sächsische Schweiz (jedyne saksoński park narodowy o pow. 9,4 tys. ha), obszar ochrony krajobrazu Sächsische Schweiz, 2 duże rezerwy przyrody o łącznej powierzchni 9,8 tys. ha oraz w rezerwat biosfery o areale 30,1 tys. ha. Łączna powierzchnia obszarów chronionych w zarządzie całego Sachsenforst w 2007 r. wynosiła 63,8 tys. ha, co stanowiło około 32% areale gospodarstwa. Obszary Natura 2000 wyznaczono na powierzchni 39,4 tys. ha, tj. na około 19,6% powierzchni w zarządzie SBS (SMUL 2008).

Powierzenie opieki i zarządu nad parkiem narodowym (oraz innymi dużymi obszarami chronionymi) jednostce gospodarczej lasów państwowych, jest rozwiązaniem podobnym do funkcjonującego w Polsce w okresie międzywojennym, gdzie opiekę nad parkami narodowymi (w ówczesnym znaczeniu), jak również nad rezerwatami i pomnikami przyrody sprawowała administracja lasów państwowych, a nadzór, kwestie ochrony, badań, informacji i udostępniania turystycznego tych obszarów znajdowały się w gestii Oddziału Rezerwatów Zakładu Doświadczalnego Lasów Państwowych, przekształconego później w Instytut Badawczy Lasów Państwowych (por. Broda 2000).

Przepisy ustawy o Metsähallitus obligują przedsiębiorstwo do przestrzegania w swojej działalności gospodarczej wymogów ochrony i zwiększania leśnej różnorodności biologicznej. Przedsiębiorstwo jest dodatkowo zobowiązane do uwzględniania wymagań rekreacyjnego zagospodarowania lasów i innych obszarów będących w jego zarządzie, a także do wspierania zatrudnienia. Poza działalnością gospodarczą Metsähallitus wykonuje obowiązki organu administracji publicznej, do których należy między innymi zarządzanie wszystkimi parkami narodowymi i ścisłymi rezerwatami przyrody, a także innymi obszarami chronionymi. Ponadto jest instytucją odpowiedzialną za monitoring i ochronę zagrożonych gatunków (Metsähallitus 2008). W omawianym zakresie działalność Metsähallitus nadzorowana jest przez Ministerstwo Środowiska, podczas gdy działalność gospodarczą przedsiębiorstwa nadzoruje Ministerstwo Rolnictwa i Leśnictwa. Wykonywaniem obowiązków administracji publicznej zajmuje się wydzielona w przedsiębiorstwie jednostka – Służba Dziedzictwa Przyrodniczego (NHS). NHS, poza wymienionymi powyżej zadaniami, nadzoruje obrót nasionami drzew leśnych oraz prowadzi kontrolę zezwoleń łowieckich i wędkarskich. Ponadto jest ona upoważniona do ustanawiania rezerwatów przyrody o powierzchni do 100 ha na obszarach znajdujących się w zarządzie przedsiębiorstwa oraz określenia warunków ich ochrony. Służba Dziedzictwa Przyrodniczego nie prowadzi gospodarki leśnej (inaczej niż w przypadku Urzędu ds. Dużych Obszarów Chronionych w Sachsenforst), powierzonej wyłącznie jednostkom gospodarczym Metsähallitus (MA 2004).

W zarządzie Służby Dziedzictwa Przyrodniczego Metsähallitus w 2007 roku znajdowały się obszary chronione o łącznej powierzchni blisko 2553 tys. ha, w tym: parki narodowe – 882,5 tys. ha, ścisłe rezerwy przyrody – 150,4 tys. ha, pozostałe rezer-

waty przyrody – 546,4 tys. ha, obszary chronione na podstawie programów ochrony przyrody – 773,7 tys. ha, inne formy ochrony – 199,8 tys. ha. Udział obszarów objętych ochroną w ogólnej powierzchni zarządzanej przez Metsähallitus wynosi 20,4% (NHS 2008).

Poza obszarami zarządzanymi bezpośrednio przez Służbę Dziedzictwa Przyrodniczego w 2007 roku ograniczenia w użytkowaniu lasów wprowadzone były na powierzchni około 594 tys. ha lasów, tj. 17% powierzchni lasów gospodarczych w zarządzie Metsähallitus. Powierzchnia lasów całkowicie wyłączonych z użytkowania lub – w nielicznych przypadkach – objętych reżimem selektywnego pozyskania drewna wynosiła blisko 215 tys. ha, czyli ok. 6% całkowitej powierzchni leśnej przedsiębiorstwa (Metsähallitus 2008).

Powyższe zestawienie pokazuje, że we wszystkich omawianych krajach lasy państwowe pełnią szczególną rolę w zakresie ochrony przyrody. Zakres zadań wyznaczonych podmiotom zarządzającym tymi lasami jest zróżnicowany i zależy m.in. od pełnienia przez nie funkcji organu administracji publicznej. Należy również podkreślić, że niezależnie od przyjętej formy organizacyjno-prawnej gospodarstwa leśnego, we wszystkich krajach prawnie zapewniona została realizacja funkcji ochronnych i uwzględniania interesu społecznego w ramach prowadzonej gospodarki leśnej.

## **Finansowanie ochrony przyrody w Lasach Państwowych w Polsce na tle pozostałych krajów**

Przedstawione powyżej dane ukazują różnorodność stosowanych rozwiązań w zakresie funkcjonujących form organizacyjno-prawnych państwowych gospodarstw leśnych, ich roli w ochronie przyrody oraz zakresu realizowanych w tym względzie zadań. W kwestii finansowania ochrony przyrody funkcjonujący w Polsce system jest natomiast zasadniczo odmienny od rozwiązań przyjętych w pozostałych krajach i – co należy podkreślić – niekorzystny dla samych Lasów Państwowych. Finansowanie ochrony przyrody w Lasach Państwowych w Polsce odróżniają następujące cechy:

1. brak mechanizmów gwarantujących stabilny poziom finansowania z budżetu państwa oraz bardzo niski poziom finansowania z tego źródła,
2. dominująca rola funduszy pozabudżetowych w finansowaniu,
3. znaczący udział dotacji pośrednich, tj. ulg i zwolnień podatkowych, we wspieraniu działań ochronnych.

## **Brak mechanizmów gwarantujących stabilny poziom finansowania z budżetu państwa oraz bardzo niski poziom finansowania z tego źródła**

Zgodnie z art. 54 ustawy o lasach, na realizację zadań zleconych przez administrację rządową Lasy Państwowe otrzymują dotację celową z budżetu Państwa. Obecnie do związanych z ochroną przyrody działań zleconych objętych tą dotacją należy w szczególności:

- wykup lasów i gruntów do zalesień oraz ich rekultywacja, a także wykup innych gruntów w celu zachowania ich przyrodniczego charakteru,
- opracowanie i realizacja planów ochrony dla rezerwatów przyrody znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych,
- ochrona gatunkowa roślin i zwierząt,
- sprawowanie nadzoru nad obszarami wchodzącymi w skład sieci Natura 2000 (Uop 1991, Uop 2004)<sup>1</sup>.

Od czasu wejścia w życie ustawy o lasach w 1992 roku zakres zadań związanych z ochroną przyrody, finansowanych na podstawie art. 54 ustawy o lasach, był stopniowo zwiększany. W pierwotnym brzmieniu tych przepisów Lasy Państwowe otrzymywały z budżetu Państwa dotacje celowe jedynie na zadania zlecone w zakresie prowadzenia rezerwatów przyrody oraz ochrony gatunkowej roślin i zwierząt. W wyniku nowelizacji ustawy w 1997 roku zakres zadań poszerzono o wykup lasów i gruntów do zalesień oraz ich rekultywację, a także wykup innych gruntów w celu zachowania ich przyrodniczego charakteru oraz opracowywanie planów ochrony dla rezerwatów przyrody znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych. Nowa ustawa o ochronie przyrody z 2004 roku włączyła do zadań finansowanych z budżetu Państwa także sprawowanie nadzoru nad obszarami wchodzącymi w skład sieci Natura 2000 (Uol 1991 i Uop 2004).

O wysokości środków przekazywanych Lasom Państwowym w ramach dotacji celowej decyduje minister środowiska, będący, zgodnie z przyjętą w dziedzinie finansów publicznych klasyfikacją, dysponentem głównym tych środków. PGLLP natomiast, według tej klasyfikacji, jest dysponentem trzeciego stopnia, wydatkującym środki budżetu państwa bez prawa do ich dalszego przekazywania (por. Pietrzak i in. 2006). Będąc dysponentem

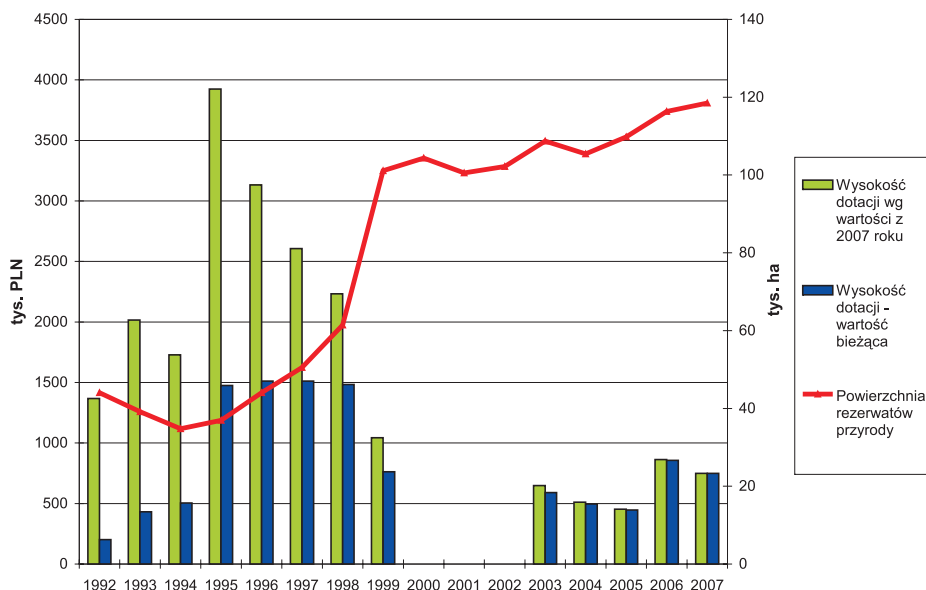
---

<sup>1</sup> Zasadność finansowania w Lasach Państwowych działań z zakresu sprawowania nadzoru nad obszarami wchodzącymi w skład sieci Natura 2000, choć zapisane w art. 54 ustawy o lasach, budzi wątpliwości. W obecnym modelu organizacyjnym administracji ochrony przyrody nadzór nad obszarem Natura 2000 sprawuje regionalny dyrektor ochrony środowiska (Uop, art. 27a), podczas gdy Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska nadzoruje funkcjonowanie obszarów Natura 2000 i prowadzi ewidencję danych niezbędnych do podejmowania działań w zakresie ich ochrony (Uop, art. 32 ust. 1). Lasom Państwowym nie powierzono więc żadnych zadań z zakresu nadzoru nad obszarami Natura 2000

trzeciego stopnia środków budżetowych w praktyce Lasy Państwowe w odniesieniu do dotacji na ochronę przyrody zdane są na arbitralną decyzję ministra środowiska.

O uznaniowym charakterze finansowania budżetowego ochrony przyrody świadczy nierównomierność finansowania w poszczególnych latach (a niekiedy nawet brak, mimo ustawowego obowiązku finansowania tych zadań przez państwo), brak powiązania wysokości przekazywanych środków finansowych z zakresem realizowanych przez Lasy Państwowe zadań (por. ryc. 1) oraz wręcz marginalne znaczenie tych środków w przychodach gospodarstwa.

Wysokość środków przekazywanych podmiotom prowadzącym gospodarkę leśną w lasach państwowych w Finlandii, Bawarii i Saksonii określana jest w sporządzanych i przyjmowanych corocznie (w pierwszym przypadku) lub co dwa lata (w dwóch po-



**Ryc. 1.** Wysokość dotacji dla Lasów Państwowych na ochronę przyrody na podstawie art. 54 ustawy o lasach w latach 1992-2007 na tle ogólnej powierzchni rezerwatów przyrody w zarządzie PGLLP. Wysokość bieżąca dotacji ukazuje ich nominalną wartość w poszczególnych latach; wysokość według wartości z 2007 r. przedstawia wysokość dotacji skorygowaną o wysokość inflacji, a więc obrazuje ich równowartość w 2007 r. (źródło: Kaliszewski 2010 na podstawie danych DGLP oraz BULiGL)

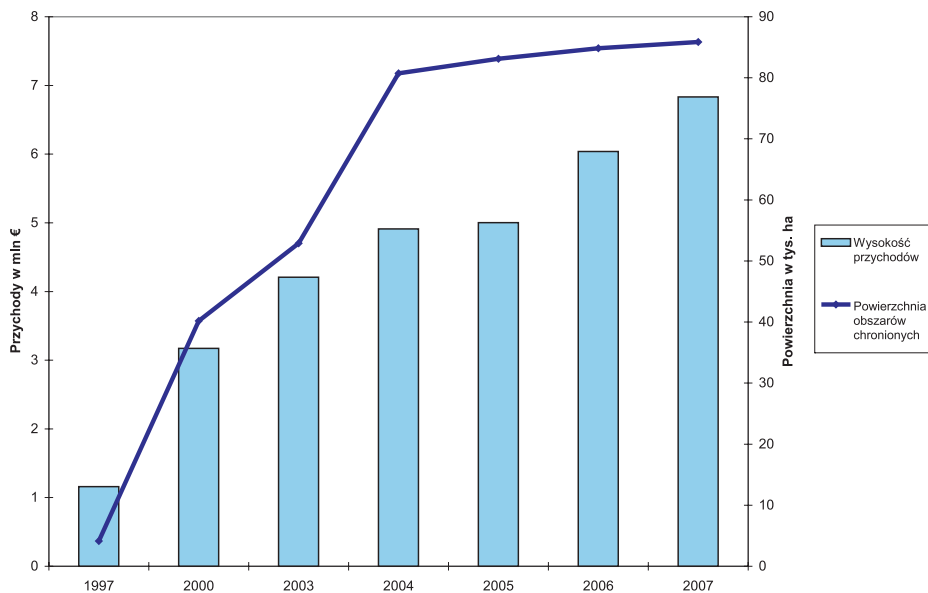
*Fig. 1. The amount of grant for the National Forests for nature protection under Article. 54 of the Law on Forests in 1992-2007 compared to the total area of nature reserves managed by PGLLP. The amount of grant shows their face value over the years, the amount according to value of 2007 represents the amount of grant adjusted for the amount of inflation, and therefore represents the equivalent in 2007 (source: Kaliszewski 2010 on the basis of data and BULiGL GDSF)*

zostałych krajach) budżecie państwa. W Bawarii dotacja na realizację szczególnych usług dla dobra ogółu stanowi wyodrębniony dział w rozdziale dotyczącym ogólnych dotacji dla leśnictwa, w części budżetu pozostającej do dyspozycji ministra rolnictwa i leśnictwa (BayHG 2007). Podobne rozwiązanie jest stosowane w Saksonii, gdzie wysokość subwencji przekazywanej Państwowemu Gospodarstwu Sachsenforst jest ustalana w osobnym rozdziale budżetu krajowego, a plan gospodarczy, obejmujący plan wyników i plan finansowy, stanowi załącznik do części budżetu, której dysponentem jest minister środowiska i rolnictwa. Od czasu utworzenia gospodarstwa landowego wysokość subwencji przeznaczanej Sachsenforst w planie budżetowym jest przedmiotem uzgodnień jego kierownictwa z Ministerstwem Środowiska i Rolnictwa (SäHO 2001, VwVSBS 2008). W Finlandii poziom finansowania działań Służby Dziedzictwa Przyrodniczego w Metsähallitus, podobnie jak ogólny zakres zadań administracji publicznej przydzielonych NHS, jest określany corocznie przez Parlament w ustawie budżetowej, natomiast szczegółowy zakres działań i wysokość ich finansowania w ramach przyjętego budżetu są ustalane corocznie na drodze porozumienia między jednostką NHS a Ministerstwem Środowiska. Ze strony Metsähallitus decyzję o zasadach zawieranego porozumienia podejmuje Rada Dyrektorów po zapoznaniu się ze stanowiskiem dyrektora NHS (Metsähallitus 2008). Z kolei zawierane przez spółkę Österreichische Bundesforste AG wieloletnie umowy dotyczące finansowania usług świadczonych jako zarządzanie przestrzenią przyrodniczą są efektem negocjacji prowadzonych przez kierownictwo przedsiębiorstwa z zarządami spółek parków narodowych, spółki Parku Biosfery Wienerwald oraz rządem krajowym Dolnej Austrii (ÖBf 2005, ÖBf 2007).

Przyjęte rozwiązania pozwalają na uzyskiwanie przez jednostki organizacyjne lasów państwowych stabilnych, z góry określonych kwot, pozwalających na pokrycie kosztów prowadzenia działań z zakresu ochrony przyrody (względnie również funkcjonowania administracji). Za przykład niech posłuży spółka Österreichische Bundesforste, choć w pozostałych przypadkach także występuje podobna tendencja (ryc. 2).

Jak już wspomniano powyżej, na tle wszystkich przychodów Lasów Państwowych udział środków przyznawanych na ochronę przyrody w formie dotacji celowej jest niewielki (por. ryc. 9). W całym okresie od 1992 do 2007 r. swoje maksimum, sięgające 0,055% całkowitych przychodów gospodarstwa, osiągnął on w latach 1995-1996. W 1992 roku środki dotacji celowej stanowiły 0,023% łącznych wpływów PGLLP, a w 2007 roku jedynie 0,013% (DGLP 1993-2008).

Dla porównania, wysokość dotacji na szczególnie usługi dla dobra ogółu, trzymywanej przez Bayerische Staatsforsten w latach 2006-2008 na poziomie 2,2-2,8% wszystkich przychodów przedsiębiorstwa, przy czym jedna trzecia tych środków przeznaczona była jest bezpośrednio na ochronę przyrody i rekreacyjne zagospodarowanie lasów (BSf 2007 i 2008). Z kolei udział wpływów z działalności ÖBf



Ryc. 2. Wysokość przychodów spółki Österreichische Bundesforste AG z tytułu zarządzania przestrzenią przyrodniczą oraz powierzchnia objęta ochroną ścisłą w okresie od 1997 do 2007 roku (źródło: Kaliszewski 2010 na podstawie danych ÖBf)

Fig. 2. The amount of revenue of the company Österreichische Bundesforste AG for the management of natural space and the area under strict protection in the period from 1997 to 2007 (source: Kaliszewski 2010 on the basis of ÖBf)

AG w zakresie zarządzania przestrzenią przyrodniczą stopniowo wzrastał z 0,7% w 1997 r. do 2,5% w 2007 r. osiągając maksymalne wartości (2,8-2,9%) w latach 2004-2006. Wzrost ten był wynikiem poszerzania zakresu działalności ochronnej i wyznaczania nowych obszarów chronionych, co skutkuje zawieraniem nowych umów na ochronę przyrody (ÖBf 2002, 2005, 2007 i 2008). Wysokość przychodów z realizacji zadań fińskiej Służby Dziedzictwa Przyrodniczego (NHS) w odpowiadała wartości od 12% (2002) do 23% (2005) przychodów przedsiębiorstwa Metsähallitus z działalności gospodarczej, jednak należy pamiętać, że NHS pełni również zadania organu administracji publicznej (NHS 2003-2008). Środki subwencji z budżetu krajowego przeznaczone na działania związane z ochroną przyrody (bez kosztów działalności administracji publicznej) w Sachsenforst stanowiły w 2007 r. około 1,9% wszystkich wpływów gospodarstwa, natomiast działalność administracyjna (jako wyższej władzy leśnej oraz Urzędu ds. Dużych Obszarów Chronionych) – 17,6% przychodów (SMUL 2008).

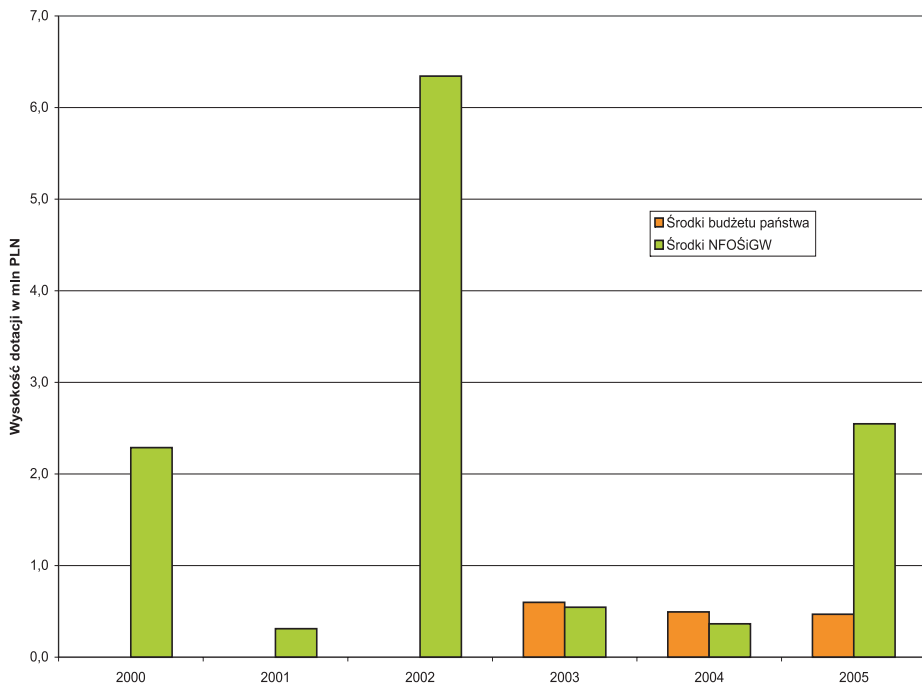


## Dominująca rola funduszy pozabudżetowych w finansowaniu

Poza dotacjami celowymi z budżetu Państwa jednostki organizacyjne Lasów Państwowych mogą ubiegać się o przyznanie dotacji z ekologicznych funduszy celowych. Największe znaczenie ma wsparcie udzielane przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW). Znacząca rola funduszy celowych w finansowaniu ochrony przyrody jest specyfiką polską, bowiem ekologiczne fundusze celowe w pozostałych krajach albo nie istnieją (Finlandia), albo nie wspierają przedsięwzięć w lasach państwowych (Niemcy, Austria).

Wysokość dofinansowania projektów z zakresu ochrony przyrody ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Lasach Państwowych wielokrotnie przewyższa kwoty dotacji celowych przyznawanych na podstawie art. 54 ustawy o lasach. Dofinansowanie udzielane jest na realizację określonych projektów własnych jednostek gospodarczych PGLLP, stąd jego wysokość jest w poszczególnych latach bardzo zróżnicowana. Przykładowo, spośród zawartych z jednostkami organizacyjnymi Lasów Państwowych w latach 2000-2005 163 umów o dofinansowanie przedsięwzięć ze środków NFOŚiGW, około jednej piątej (32 umowy) dotyczyło działań z zakresu ochrony przyrody i krajobrazu. Wysokość środków Funduszu przekazanych na realizację przedsięwzięć „przyrodniczych” wyniosła 12,3 mln, co stanowiło 8,16% całkowitego dofinansowania udzielonego Lasom Państwowym (150,9 mln PLN). Zarówno liczba umów, jak i ich wartość w ramach programu priorytetowego „Ochrona przyrody i krajobrazu” były bardzo zróżnicowane w poszczególnych latach. Łączna wartość umów wahała się od około 0,3 mln zł w 2001 roku do 6,3 mln zł w 2002 roku, a najwięcej kontraktów zawarto w latach 2000 i 2005 (zob. ryc. 3). Średni udział środków Funduszu w kosztach przedsięwzięć wyniósł blisko 71%. Zawarte z Narodowym Funduszem umowy dotyczyły głównie finansowania kompleksowej opieki nad żubrami wraz z modernizacją i rozbudową wymaganej infrastruktury hodowlanej, restytucji i reintrodukcji niektórych gatunków zagrożonych wyginieciem w lasach (głuszc, cis pospolity) oraz rozbudowy i modernizacji infrastruktury służącej edukacji przyrodniczo-leśnej (Kaliszewski 2007).

Wspieranie przez fundusze celowe w Polsce projektów dotyczących ochrony przyrody w lasach należy uznać za bardzo korzystne rozwiązanie. W sytuacji braku stabilnego finansowania zadań ochronnych przez budżet państwa środki funduszy pozabudżetowych pozwalają na realizację wielu zadań. Bez tego wsparcia liczne zadania nie zostałyby prawdopodobnie w ogóle zrealizowane, a niektóre przedsięwzięcia zostałyby wykonane w znacznie mniejszym zakresie. Pozytywne strony finansowania pozabudżetowego wiążą się z ogólnymi korzyściami wynikającymi z wyodrębnienia części pieniężnych środków publicznych (oraz źródeł ich przychodów) z ogółu tych



**Ryc. 3.** Wysokość dotacji uzyskanych w latach 2000–2005 przez Lasy Państwowe z budżetu państwa oraz z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na realizację zadań z zakresu ochrony przyrody (źródło: opracowanie własne na podstawie DGLP 2004-2006 oraz Kaliszewski 2007)

*Fig. 3 The amount of subsidies received in 2000-2005 by State Forests from the State budget and from the National Fund for Environmental Protection and Water Management for the implementation of the tasks of nature protection (source: own study based on DGLP Kaliszewski 2004-2006 and 2007)*

środków i przekazania ich do dyspozycji funduszu w celu realizacji określonych zadań. Pozwala to na powiązanie części środków publicznych z wyznaczonymi zadaniami, uniknięcie rywalizacji zadań służących ochronie środowiska z innymi zadaniami publicznymi oraz zapewnienie ciągłości finansowania wybranych przedsięwzięć przez odstąpienie od zasady corocznej procedury uchwalania budżetu, co ma szczególne znaczenie w przypadku realizacji zadań wieloletnich. Zagwarantowanie stałych źródeł przychodów funduszy celowych pozwala także na uniezależnienie poziomu finansowania ochrony środowiska od bieżącej sytuacji budżetowej, koniunktury gospodarczej czy realizacji innych zadań. Ponadto przyznawanie środków funduszu celowego na dofinansowanie projektów wpływa na realny wzrost wydatków na ochronę środowiska poprzez mobilizowanie podmiotów gospodarczych do angażowania

środków własnych w realizację przedsięwzięć ekologicznych (por. Denek i in. 2001, Owsiak 2005 i Pietrzak i in. 2006).

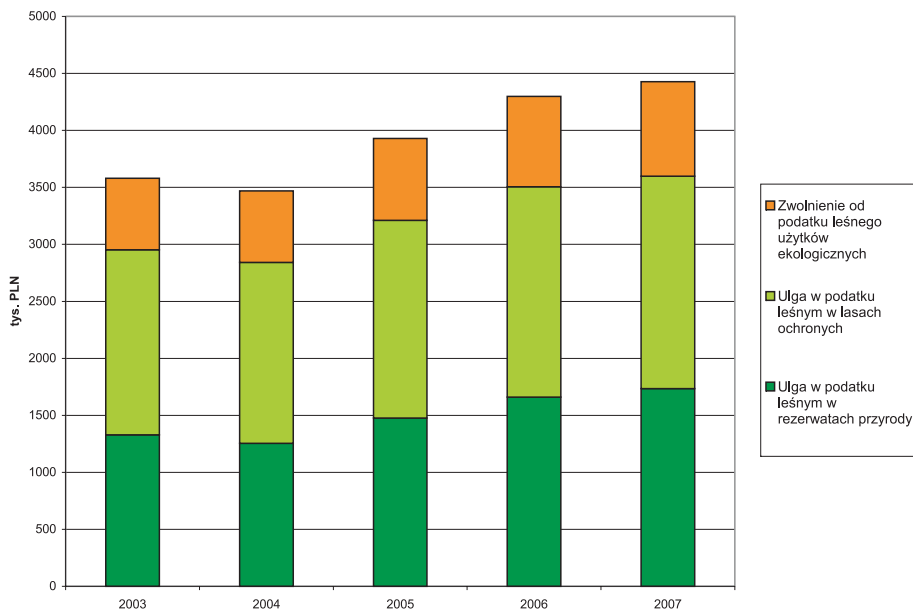
Należy jednak mieć na uwadze fakt, że mimo wielu korzyści wynikających z działalności funduszy celowych, w tym funduszy ekologicznych, ich nadmierna rozbudowa nie jest korzystna dla finansów publicznych, co wynika przede wszystkim z rozbicia całościowej gospodarki finansami publicznymi (naruszenie spójności finansów publicznych) i utrudniania ich efektywnej alokacji, a także blokowania na długi okres środków w niektórych funduszach i utrudniania gospodarki finansowej organów publicznych poprzez prowadzenie do nierównomiernego rozwoju dziedzin działalności państwa. Funkcjonowanie funduszy sprzyja także wzrostowi kosztów administracyjnych w związku z zarządzaniem tymi funduszami (por. Pietrzak i in. 2006, Owsiak 2005). Porównanie wysokości wsparcia uzyskanego przez Lasy Państwowe ze środków NFOŚiGW z kwotami przeznaczanymi na ochronę przyrody z budżetu centralnego pozwala także na wysunięcie przypuszczenia, że w obecnym systemie udzielania dotacji celowych z budżetu państwa silna pozycja funduszy ekologicznych może sprzyjać utrwaleniu sytuacji permanentnego naruszania postanowień art. 54 ustawy o lasach i niewywiązywania się państwa z ustawowych obowiązków.

## **Znaczący udział dotacji pośrednich, tj. ulg i zwolnień podatkowych, we wspieraniu działań ochronnych**

Ważnym instrumentem ekonomicznym ochrony przyrody leśnej w Polsce, stosowanym również w Saksonii i Bawarii, są zwolnienia i ulgi w podatku leśnym (w landach niemieckich – zwolnienia z podatku gruntowego), mające charakter rekompensat za utracone wpływy w wyniku ograniczenia działań gospodarczych na obszarach cennych przyrodniczo w lasach. Zwolnienia z podatku gruntowego w landach niemieckich nie mają większego znaczenia na tle uzyskiwanych przez gospodarstwo Sachsenforst i przedsiębiorstwo Bayerische Staatsforsten dotacji przeznaczonych na ochronę leśnej przyrody. Inaczej natomiast przedstawia się sytuacja w naszym kraju.

W Polsce z podatku leśnego zwolnione są użytki ekologiczne, a dla lasów ochronnych oraz lasów wchodzących w skład rezerwatów przyrody i parków narodowych (co w ostatnim przypadku nie dotyczy Lasów Państwowych) stawka podatku leśnego ulega obniżeniu o 50%. Wartość ulg i zwolnień od podatku leśnego na obszarze użytków ekologicznych, lasów ochronnych wyznaczanych dla celów ochrony przyrody (tj. wyłącznie stanowiących ostoje zwierząt i uznanych za cenne pod względem przyrodniczym) i rezerwatów przyrody w Lasach Państwowych w latach 2003-2007 była ponad sześciokrotnie wyższa niż wysokość wypłaconych w tym okresie dotacji

celowych z budżetu państwa (art. 54 ustawy o lasach). W odniesieniu do samych rezerwatów przyrody wartość ta natomiast przekraczała kwotę dotacji ponad dwukrotnie (por. ryc. 4). Na tle całkowitych przychodów PGLLP wysokość analizowanych ulg i zwolnień od podatku leśnego jest niewielka i w latach 2003-2007 wynosiła od 0,077% do 0,092% wpływów (zob. Kaliszewski 2010).



**Ryc. 4.** Szacunkowa wartość zwolnień i ulg w podatku leśnym z tytułu ochrony przyrody w Lasach Państwowych w latach 2003-2007 (źródło: Kaliszewski 2010 na podstawie danych GUS, DGLP oraz Monitora Polskiego)

*Fig. 4* The estimated value of the exemptions and tax refund for forest conservation in the National Forests in 2003-2007 (source: Kaliszewski 2010 on the basis of GUS data, DGLP and Polish Monitor)

Ulg i zwolnienia z podatku leśnego stanowią stałe wsparcie, niezależne bezpośrednio od aktualnej koniunktury gospodarczej i woli politycznej. Nie należy jednak bagatelizować faktu, że wpływy z podatku leśnego w Polsce stanowią dochody własne gmin, a straty wynikające dla jednostek samorządowych ze stosowanych preferencji podatkowych nie są rekompensowane w Polsce przez budżet państwa. Brak świadczeń wyrównawczych ze strony budżetu centralnego może prowadzić do konfliktów z władzami samorządowymi i przedstawicielami społeczności lokalnych w przypadku obejmowania ochroną nowych obszarów lub powiększania już istniejących. Sytuacje konfliktowe w tym przypadku stanowią realne zagrożenie, biorąc pod uwagę fakt,

że poza stratami finansowymi z tytułu wpływów z podatku leśnego (gruntowego) powiększanie powierzchni obszarów chronionych może wiązać się także z ograniczeniem prowadzenia działalności gospodarczej, dotkliwej w skali lokalnej i powodującej nadmierne obciążenia finansowe. Słabą stroną subwencji pośrednich jest również niewielka precyzja w osiąganiu konkretnych celów ochronnych, co pociąga za sobą również niską efektywność w porównaniu z bezpośrednimi dotacjami, skierowanymi na realizację konkretnych projektów.

## Podsumowanie

Omówione w niniejszej pracy kraje różnią się między sobą pod względem sposobu zorganizowania gospodarstw leśnych zarządzających lasami państwowymi oraz zakresem powierzonych im zadań związanych z ochroną przyrody. We wszystkich porównywanych z Polską przypadkach wypracowano racjonalne, odpowiadające potrzebom i zapewniające stabilne wsparcie sposoby finansowania działań ochronnych w lasach należących do państwa. Przyjęte w Polsce rozwiązania są na tym tle specyficzne i wyróżniają się przede wszystkim:

- brakiem mechanizmów gwarantujących stabilny, odpowiadający potrzebom poziom finansowania z budżetu państwa,
- faktycznym (jednakże nie formalnym), przekazaniem ustawowych obowiązków państwa w zakresie finansowania ochrony przyrody w Lasach Państwowych ekologicznym funduszom celowym,
- znaczącym obciążeniu gmin wspieraniem ochrony przyrody w lasach, bez zapewnienia mechanizmu refinansowania z budżetu centralnego ponoszonych przez nie obciążeń.

W świetle przedstawionych powyżej wyników, propozycje racjonalnych kierunków zmian w zakresie finansowania ochrony przyrody w lasach w zarządzie PGLLP można sformułować następująco:

1. Wskazane jest wyodrębnienie w budżecie państwa środków przeznaczonych na ochronę przyrody oraz opracowanie procedury określania wysokości dotacji w powiązaniu z zakresem realizowanych przez Lasy Państwowe zadań;
2. W sytuacji jasno określonych zasad finansowania ochrony przyrody w lasach (zob. pkt 1) rola ekologicznych funduszy celowych (NFOŚiGW, funduszy wojewódzkich) we wspieraniu zadań ochronnych w Lasach Państwowych powinna zostać ograniczona i mieć charakter uzupełniający względem finansowania budżetowego (ograniczanie zakresu działań funduszy celowych ma swoje głębokie uzasadnienie z punktu widzenia spójności finansów publicznych);

3. Należy rozważyć możliwość wprowadzenia rekompensat dla gmin z tytułu utraty wpływów z podatku leśnego w związku z ustanawianiem niektórych form ochrony przyrody. Przyjęcie takiego rozwiązania byłoby nie tylko zgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej, ale również mogłoby przyczynić się do zmiany postrzegania ochrony przyrody przez społeczności lokalne i łagodzenia konfliktów na tym tle.

## Literatura

- BayHG. 2007. Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Freistaates Bayern für die Haushaltsjahre 2007 und 2008 vom 22. Dezember 2006. GVBl 2006, S. 1056.
- BayWaldG 2005. Waldgesetz für Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Juli 2005. GVBl 2005, S. 313.
- B.ForstG 1996. Bundesgesetz zur Neuordnung der Rechtsverhältnisse der Österreichischen Bundesforste und Errichtung einer Aktiengesellschaft zur Fortführung des Betriebes „Österreichische Bundesforste“ (Bundesforstgesetz 1996); BGBl. Nr. 793/1996 z późn. zm.
- Broda J. 2000. Historia leśnictwa w Polsce. Wydawnictwo Akademii Rolniczej im. Augusta Cieszkowskiego w Poznaniu, Poznań.
- BSf 2007. Nachhaltigkeitsbericht 2007. Bayerische Staatsforsten, Regensburg.
- BSf 2008. Nachhaltigkeitsbericht 2008. Bayerische Staatsforsten, Regensburg.
- Denek E., Sobiech J., Wolniak J. 2001. Finanse publiczne. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- DGLP. 1993-2008. Sprawozdania finansowo-gospodarcze za lata 1992-2007. Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych, Warszawa.
- GUS, 2008a. Leśnictwo 2008. Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- GUS, 2008b. Rocznik statystyczny 2008. Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- Kaliszewski A. 2007. Rola Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej we wspieraniu działalności Lasów Państwowych na tle dofinansowania z budżetu państwa. *Leśne Prace Badawcze* 3: 81-97.
- Kaliszewski A. 2010. Analiza struktur instytucjonalnych i instrumentów ekonomicznych w ochronie leśnej przyrody w Polsce i w wybranych krajach Unii Europejskiej. Praca doktorska wykonana w Zakładzie Zarządzania Zasobami Leśnymi. Instytut Badawczy Leśnictwa, Sękocin Stary.
- Klocek A. 2006. Państwowa administracja oraz gospodarka leśna w wybranych krajach. Centrum Informacyjne Lasów Państwowych, Warszawa.
- MA 2004. Act on Metsähallitus, 1378/2004.
- MCPFE 2007. State of Europe's Forests 2007. The MCPFE Report on Sustainable Forest Management in Europe. Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe, Liaison Unit Warsaw.
- METLA, 2008b. Statistical Yearbook of Forestry. Finnish Forest Research Institute. Helsinki.
- Metsähallitus 2008. Metsähallitus Annual Report 2007. Metsähallitus, Vantaa.
- NHS 2003-2008. Metsähallitus Natural Heritage Services Annual Reports 2002-2007. Metsähallitus, Vantaa.
- NÖBpWG 2006. NÖ Biosphärenpark Wienerwald Gesetz, 5760-0 Stammgesetz 60/06, 2006-07-20, Blatt 1-3.
- ÖBf 2002. Umweltbericht 2002. Österreichische Bundesforste AG, Purkersdorf.
- ÖBf 2005. Nachhaltigkeitsbericht zum Geschäftsjahr 2004. Österreichische Bundesforste AG, Purkersdorf.
- ÖBf 2007. Nachhaltigkeitsbericht zum Geschäftsjahr 2006. Österreichische Bundesforste AG, Purkersdorf.
- ÖBf 2008. Nachhaltigkeitsbericht zum Geschäftsjahr 2007. Österreichische Bundesforste AG, Purkersdorf.
- Owsiak S. 2005. Finanse publiczne. Teoria i praktyka. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- PGLLP 2008. Informacja o PGL Lasy Państwowe 2007. Centrum Informacyjne Lasów Państwowych, Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, Warszawa.

- Pietrzak B., Polański Z., Woźniak B. (red. nauk.), 2006. System finansowy w Polsce. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Plattner 2006. Working in Partnership for Natura 2000. Forestry Case Study. International Workshop "Implementation of the Natura 2000 Network in State Forestry Organizations within the EU". 4 April 2006, Zidlochovice, Czech Republic.
- SächsNatSchG 2007. Sächsisches Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Sächsisches Naturschutzgesetz) vom 3. Juli 2007, Rechtsbereinigt mit Stand vom 1. Januar 2009. SächsGVBl, Jg. 2007 Bl.-Nr. 9, S. 321, z późn. zm.
- SächWaldG 1992. Waldgesetz für den Freistaat Sachsen vom 10. April 1992, Rechtsbereinigt mit Stand vom 1. August 2008. SächsGVBl Jg. 1992 Bl.-Nr. 14 S. 137 z późn. zm.
- SäHO 2001. Haushaltsordnung des Freistaates Sachsen vom 10.04.2001. SächsGVBl, Jg. 2001 Bl.-Nr. 5 S. 153 Fsn-Nr.: 520-1, z późn. zm.
- SMUL 2008. Forstbericht der Sächsischen Staatsregierung. Berichtszeitraum: 1. Januar 2003 bis 31. Dezember 2007. Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft, Dresden.
- Statistics Finland 2007. Statistical Yearbook of Finland 2007. Official Statistics of Finland, Helsinki.
- Statistik Austria 2008. Statistisches Jahrbuch Österreichs 2008. Statistik Austria, Wien.
- Statistik Austria 2009. Forstwirtschaftliche Gesamtrechnung nach Bundesländern. Ergebnisse für 2008. Schnellbericht 1.39. Statistik Austria, Wien.
- Statistisches Bundesamt 2008. Statistisches Jahrbuch 2008. Für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden.
- StFoG 2005. Gesetz zur Errichtung des Unternehmens „Bayerische Staatsforsten“ vom 9. Mai 2005 (BayGVBl S. 138), BayRS 7902-0-L.
- Stiglitz 2004. Ekonomia sektora publicznego. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- StMLF 2008. Bayerischer Agrarbericht 2008. Bayerisches Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten, München.
- Uol 1991. Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach. Tekst jednolity: Dz.U. z 2005 r. nr 45 poz. 435 z późn. zm.
- Uop 2004. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. Dz.U. z 2004 r. nr 92 poz. 880 z późn. zm.
- VNatParkReg 2003. Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft über die Nationalparkregion Sächsische Schweiz vom 23. Oktober 2003. SächsGVBl. 15/2003, S 663. Rechtsbereinigt mit Stand vom 31. Juli 2007.
- VwVSBS 2008. Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft über den Staatsbetrieb Sachsenforst vom 22. September 2008, geändert durch VwV vom 5. November 2008. SächsABl., S. 1626 mit Wirkung vom 28. November 2008.

**Adam Kaliszewski**

Instytut Badawczy Leśnictwa  
Zakład Zarządzania Zasobami Leśnymi  
A.Kaliszewski@ibles.waw.pl